

【論文】

島根県における生活困窮者の自立支援を進めるために

宮本恭子

（島根大学法文学部）

概要

本稿では、島根県を研究対象として、「支援の対象とするべき生活困窮者像」を検討するとともに、生活困窮者自立相談支援事業の取り組みの現状と課題を明らかにした。これに併せて、島根県におけるより効果的な生活困窮者の自立支援を進めるための支援の方向性を検討した。島根県では、稼働年齢層と考えられる者に支援ニーズが多いという特徴が明らかになった。また、小規模自治体を中心に単独での中間的就労の場や社会参加の場の整備への対応が困難なケースもあり、都道府県や近隣自治体との連携による柔軟な対応が迫られていることも明らかになった。小規模自治体の多い島根県では、各自治体の強みを活用した広域連携の形成が課題と言えよう。そのために、都道府県と小規模自治体あるいは市町村間での連携・役割分担を進めることができる生活困窮者自立支援制度の改正が求められる。

キーワード：生活困窮者、自立支援、就労支援、広域連携

はじめに

平成25年12月、生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号、以下「法」という）と生活保護法一部改正案が一体的に成立し、平成27年4月から全国で生活困窮者自立支援制度が実施されることになった。生活困窮者自立支援法案の出発点となっているのは、生活保護の手前の段階のセーフティネットを充実させる必要があるという問題意識である。現在の日本の貧困対策の最大の問題点は、生活保護の手前の段階でのセーフティネットが不十分であるために、最後のセーフティネットであるはずの生活保護が「最初で最後のセーフティネット」になってしまっている点にある。

法は、「第1のセーフティネット」である社会保険制度・労働保険制度と、「最後のセーフティネット」である生活保護制度のあいだに、新たなセーフティネットの拡充を図り、生活困窮者が生活保護に至る前の段階で、自立に向けた支援を行い、生活再建を進めていくことを目指している。生活保護法案一部改正案と一体的に成立した同法は、生活保護法第一条、第四条の条文にある「生活に困窮する」という明記が法の名称として用いられている。

これまでの福祉制度は、高齢者、障がい者、児童といった特定の対象者、分野ごとに展開さ

れてきた。各種の制度・福祉サービスは、当事者の特性や個別のニーズに応じた枠組みとなっていてきており、それぞれ実績をあげている。しかし、個々の生活困窮者、生活に困窮している人や家庭の有する状況、背景は健康、障害、仕事、家族関係など様々であり、かつ多くの要素が複雑に絡み合っている。こうした人々に対しては、本人の状態に応じた支援を行うことが必要であり、多様で創意工夫が可能となる仕組みである必要がある。

また、福祉制度の対象とは捉えられてこなかった者への支援ニーズも高まっている。いわば「制度の狭間」に陥ってしまいがちである、稼働年齢層の長期失業者やワーキングプア¹⁾、ひきこもり²⁾等をどのように支えるかも重要な視点である。こうした状況を踏まえ、法は、これらの困っている人々を生活困窮者と捉え、生活困窮者が抱える複合的な課題に対応して包括的な相談支援を行う自立相談支援事業を中心とし、個々の生活困窮者の状況に応じ、居住、就労、家計等の相談や支援を一体的に提供することを目指している。

ただし、生活困窮者の状況は地域によって異なると考えられることから、地域性を踏まえた生活困窮に関する全体状況や課題を把握する必要がある。しかも、生活に困窮していると想定される人が地域にどの程度の数で存在するののかも必ずしも明らかではない。既存の福祉的政策による支援が十分でない場合もあるかもしれない。実態を把握することが困難な人たちもいる。こうした状況にあって生活困窮者に対し適切な支援を行うためには、当該地域の生活困窮者の実態を明らかにし、支援のニーズや課題について把握、分析することが重要な視点になる。

本稿で目指すものは、山陰地域の生活困窮者の自立支援を進めるための方向性を探るために、生活困窮者像に接近するとともに、支援ニーズや課題について検討することにある。具体的には、島根県の基礎的統計からみた生活に困窮していると推察される人の現状を整理しながら、生活困窮者像に接近する。生活困窮者数を推計する方法は、現在確立されていないが、次のような方法によって、対象者の属性ごとに概数を把握することが考えられる。定量的な把握では、各種統計から生活困窮者と想定される数を推計する。次いで、島根県の生活困窮者自立相談支援事業に携わる相談支援員・職員に対するアンケート調査から読みとれる、同事業の取り組みの現状や課題を検討する。これに併せて、島根県におけるより効果的な生活困窮者の自立支援を進めるための支援の方向性を検討することとしたい。

I. 生活困窮者自立支援制度の概要

1. 法の趣旨と7つの法定事業

生活困窮者自立支援法においては、「生活困窮者」は「現に経済的に困窮し、最低限度の生活が維持できなくなるおそれのある者をいう」（2条1項）と定義されている。すなわち、対象となる人の属性（高齢者、障がい者等）、原因（なぜ生活困窮になっているのか）については問うことなく、生活困窮という状態のみに着目した対策の設定となっている。状況が多様であるがゆえにそれまでの支援メニューの中では支援が行き届かず、いわば「制度の狭間」に陥ってしまいがちであったという状況もある。

生活困窮者自立支援制度の意義は、「自立相談支援事業」という形で、すべての自治体に、生活困窮に関する総合的な相談支援を行う機関を設置することで、「どこに相談すればよいの

か」を明確にしたことである。福祉事務所を設置している自治体において、「自立相談支援事業」を必須事業とし、自治体の直営又は委託において実施している。

法は、生活保護に至る前の段階の自立支援策を強化するものとして制定され、生活困窮者に対する様々な支援策を用意している。自立相談支援（入口）から就労支援（出口）までの切れ目のない支援メニューとして、7つの事業が規定されている。実施主体は、福祉事務所を設置する自治体で、それぞれの事業を直接実施するか、又は委託により事業を実施する。

法が定める事業のうち、福祉事務所設置自治体が必ず実施する事業（必須事業）が「自立相談支援事業」と「住宅確保給付金」の支給である。このほか、法は、福祉事務所設置自治体が地域の実情に合わせて支援を提供できるよう、任意事業として「就労準備支援事業」、「一時生活支援事業」、「家計相談支援事業」、「子どもに対する学習支援事業」を創設している。また、直ちに一般就労が困難な人に対する支援付き就労の場としての、「就労訓練事業（いわゆる「中間的就労）」については、その適正な運営を確保するため、公的な認定制度を創設している。

これらの事業の効果的な展開のためには、市町村等の行政（福祉事務所設置自治体）をはじめ、社会福祉法人、NPO法人や民間企業など、多様な主体が連携を図りながら、積極的に生活困窮者支援に取り組むことが重要である。また、法を通じて、生活困窮者対策を総合的に進めていく中で、特に就労が可能な人に対し、就労支援等を行うことにより、生活困窮状態からの脱却を図ることをめざす。

自立相談支援事業は、生活困窮者からの相談を受け、抱えている課題、ニーズを把握し、支援が計画的かつ継続的に行われるよう「自立支援計画（プラン）」を立てるとともに、プランに基づく各種支援を行う関係機関との連絡調整を実施する。この制度の中核をなすものである。自治体は、直営又は委託によりこの事業を実施する。島根県では、直営が7自治体（約37%）、委託が12自治体（約63%）となっている³⁾。委託先はすべて社会福祉協議会である³⁾。

なお、自立相談支援事業所には、兼務の場合もあるものの、主任相談支援員、相談支援員、就労支援員の3種類の職種を配置することとなっている。相談支援員は、生活困窮者への相談支援、個別的・継続的・包括的な支援の実施、社会資源その他の情報を活用した地域ネットワークの中での支援の実施を、就労支援員は、就労意欲の喚起を含む支援、ハローワークへの同行訪問、実習先の開拓などの就労面での支援を行い、主任相談支援員は、相談業務全般のマネジメント、支援困難ケースへの対応など高度な相談支援、社会資源の開発・連携や、地域住民への啓発活動を通じた地域社会への働きかけを行うために配置されている。

各事業の概要は次のようである。住宅確保給付金は、離職などにより住居を失った方、または失うおそれの高い方に対し、就職に向けた活動をするなどを条件に、一定期間、家賃相当額を支給するものである。自立相談支援事業と同様、自治体の必須事業であり、生活困窮者自立支援制度の中で唯一、金銭給付を内容とする給付である。離職した方には、生活の土台となる住居を整えた上で、就職に向けた支援を行う。

家計相談支援事業は、家計の立て直しをアドバイスする事業である。家計状況の「見える化」と根本的な課題を把握し、相談者が自らの力で家計を管理できるように、状況に応じた支援計画の作成、相談支援、関係機関へのつなぎ、必要に応じて貸付のあっせん等を行い、早期

の生活再生を支援する。

就労準備支援事業、認定就労訓練事業所の認定は、柔軟な働き方による就労の場を提供する事業である。直ちに一般就労することが難しい方のために、その方に合った作業機会を提供しながら、個別的就労支援プログラムに基づき、一般就労に向けた支援を中・長期的に実施する、就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）もある。

子どもの学習支援事業は、貧困の連鎖の防止のため、生活困窮者世帯や生活保護世帯の子どもに対する学習支援を実施するものである。さらに、子どもの学習支援をはじめ、日常生活習慣、仲間と出会い活動ができる居場所づくり、進学に関する支援、高校進学者の中退防止に関する支援等、子どもと保護者の双方に必要な支援を行うこととしている。

一時生活支援事業は、住居をもたない方、またはネットカフェ等の不安定な住居形態にある方に対して、一定期間、宿泊場所や衣食の提供を行う事業である。この事業を利用している間に、就労支援などの自立支援も行う。こうした生活困窮者自立支援制度に基づく給付や事業を適切に組み合わせながら、様々な機関と連携し、関係制度を活用しながら、きめ細かく相談者を支援していくこととしている。

事業の費用負担は、自立相談支援事業と住宅確保給付金は、国庫負担が4分の3、社会福祉事務所設置自治体が4分の1である。就労準備支援事業と一時生活支援事業は、国庫負担が3分の2、社会福祉事務所設置自治体が3分の1である。家計相談支援事業と学習支援事業は、国庫負担、社会福祉事務所設置自治体がともに2分の1ずつとなっている。

2. 島根県における法定事業の取組み・実施状況

島根県内の19自治体における任意事業の実施状況は表1のようである。就労準備支援事業は6自治体、一時生活支援事業は1自治体、学習支援事業は1自治体、家計相談支援事業は9自治体が実施している。就労訓練事業所と一般就労に向けた支援を中・長期的に実施する就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）は認定されていない。

表1 19自治体における任意事業の実施状況

(単位:平成28年度自治体数)

任意事業名	就労準備支援事業	一時生活支援事業	家計相談支援	学習支援	就労訓練事業所数	その他
自治体数	6	1	9	1	0	2

出所:島根県地域福祉課提供資料より作成。

自立相談支援機関は、生活困窮者を自立へ導く窓口機能を担っており、利用申込者を適切な機関へつないだり、効果的な支援プランを作成するなど、重要な役割を有している。島根県の支援状況をみると(表2)、プラン作成した中で、就労支援が必要とアセスメントされた人、すなわち最終的に就労を目指す人は89人で、プラン作成件数の約4割となっており、全国の5割と比べ少ない。就労支援対象者のうち就労準備支援事業の利用件数は2件、就労訓練事業は該当なしである。支援員がハローワークに同伴する等の自立相談支援機関によるサポートを通

じてハローワークでの就労に結びつく自立就労は66件で、就労支援対象者に占める割合は74%となっており、全国の79%と比べ若干少ない。一方、ハローワークの紹介で就労できない自立就労以外の者は23人、就労支援対象者の26%と、全国の24%とくらべ若干多い。これらの者に対しては、就労準備支援事業や就労訓練事業（中間的就労）等を活用した就労支援が必要であるが、これらの事業は今のところ整備されていない。

まだまだ低調と言わざるを得ない就労支援であるが、直ちに一般就労することが難しい人は一定数見られることから、これらの人々に対して適切な支援を進めるために、事業の整備を急ぐことが必要である。就労訓練事業（中間的就労）は、こうした直ちに一般就労をめざすことが困難な生活困窮者に対し、その人に合った就労の機会の提供等を行う事業であり、社会福祉法人、NPO法人、営利企業、協同組合の自主事業として実施している。同法では、就労訓練事業の適切な実施を保障するため、都道府県が認定した事業所が実施する。

表2 生活困窮者自立支援相談における支援状況（平成27年度分）

	対象地区人口(人)	新規相談数(件)	プラン作成件数(件)	就労支援対象者(人)	法にもとづく利用件数						就労者数
					就労準備支援事業	就労訓練事業	住居確保	一時生活支援	家計相談	自立就労	
島根県	711,364	1,397 (16.4)	231 (2.7)	89 (1.0)	2	0	20	25	25	66	88 (38.0)
全国	128,438,348	226,411 (14.7)	55,570 (3.6)	28,207 (1.8)	1,833	161	7,803	16,460	5,178	22,430	21,465 (38.6)

出所：島根県地域福祉課提供資料より作成。

注1:0は、人口10万人当たり件数。

注2：就労支援対象者は、プラン作成した中で、就労支援が必要とアセスメントされた人。最終的に就労を目指す人。

注3：自立就労支援事業のプラン作成で就労支援対象者のうち就労準備支援、就労訓練事業以外の支援（ハローワークに同伴する等通常のハローワークの就労支援を受ける。

注4：就労者数には、たとえば、自立就労も必要ないような国の事業メニューの対象以外の人、複数課題のうちひとつないだけの人も含む。

注5：厚生労働省は学習支援事業をデータ集計していない。理由は、子どもの支援をしても世帯の自立に向けて効果が図られないという理由から法定事業であるが別格扱いとしているためである

II. 島根県における生活困窮者像

以上に見てきた島根県の生活困窮者自立相談支援事業の対象となる、生活困窮者像を把握できる数字として、以下の基準を示す。貧困や低所得というものは相対的であるが故、その概念や定義は一様ではない。そうした中で厚生労働省は、援助・軽減策の適用基準（行政基準）を「市町村民税非課税者等」として、この基準に該当するものを低所得者とみなしている。このように低所得者の定義をめぐる見解は多くみられるが、今日の低所得者対策という観点からは厚生労働省の示す定義が、低所得者を測定・把握する手段として一応、現実在即していると考えられる。低所得者が規定されていると考えられる行政基準を大別すると「生活保護基準」と「税制上の基準」となる。

1. 生活保護の現状

それでは、まず、生活保護の受給状況のみをみよう。島根県の生活保護率は全国とくらべ低く、全国が17.0（人口千対）であるに対して、島根県は8.8（人口千対）となっている⁴⁾。一方、世帯類型別の保護を受けた世帯数をみると、島根県では全国とくらべ「障がい者世帯」と「その他の世帯」の割合が大きい。高齢者世帯の割合は島根県41.9%、全国50.8%、母子世帯は島根県5.8%、全国6.2%、傷病世帯は島根県13.6%、全国15.0%であるに対して、障

がい者世帯は島根県14.9%、全国11.6%、その他の世帯は島根県23.9%、全国16.4%となっている⁵⁾。また、生活保護の受給者を労働力類型別にみると、島根県では稼働世帯の割合が20.5%、非稼働世帯の割合が79.5%であるに対して、全国では稼働世帯の割合が16.0%、非稼働世帯の割合が84.0%と、全国とくらべ島根県では稼働世帯の割合が大きくなっている⁶⁾。

表3 生活保護関連実績

項目	島根県	全国
受給者数/世帯数(平成28年3月分)	6,120/4,687	2,164,154/1,635,383
生活保護率(人口千対)	8.8	17.0
世帯類型別の保護を受けた世帯数	高齢者世帯23,338(41.9%) 母子世帯3,212(5.8%) 障がい者世帯8,298(14.9%) 傷病者世帯7,559(13.6%) その他の世帯13,346(23.9%)	高齢者世帯826,656(50.8%) 母子世帯100,924(6.2%) 障がい者世帯189,502(11.6%) 傷病者世帯243,665(15.0%) その他の世帯266,172(16.4%)
労働力類型別(%)	稼働世帯(20.5) 非稼働世帯(79.5)	稼働世帯(16.0) 非稼働世帯(84.0)

出所:厚生労働省,平成26年被保護調査,生活保護費は、生活保護費負担金事業実績報告より作成。

注1:世帯類型別の保護を受けた世帯数は、島根県は平成26年度、全国は平成28年3月の実績である。

注2:労働力類型別は、島根県は平成25年度、全国は平成27年11月の実績である。

2. 住民税非課税世帯

次に、行政基準で低所得者とみなしている「市町村民税非課税者等」をみてみよう。低所得者の測定(把握)は、今日、税制上の規定に基づいて行われることが多い。実際のところ市町村民税の課税の有無に依るので、まずその仕組みからみる。税の分野では、国民の最低生活費に相当する部分には課税しないという大原則があり、課税、非課税の分岐点(これを「課税最低限」という)で線が引かれ、これを境として課税者と非課税者に分かれる⁸⁾。

通常、課税最低限には次の意味があるとされている。憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を侵すような税負担を、少なくとも国民に課してはならないという憲法上の要請である。言い換えれば、課税最低限は国民の最低限度の生活を営み得る限界であり、そのために必要な費用には税を課することができないとされている⁸⁾。このことは、課税最低限と生活保護基準の間には強い関連性があることを物語っている。

税の分野では課税最低限以下が低所得者と解されるので、低所得者は市町村民税若しくは所得税が課されない者ということになる。なお、税の分野では慣例的に、個人が均等割を課されない場合を「市町村民税非課税者」といい、世帯全員が均等割を課されない場合を「市町村民税非課税世帯」という⁸⁾。厚生行政上の分野では、この「者」と「世帯」の違いは非常に重要であり、注意を要する事項である。

表4は松江市の市町村民税非課税世帯の状況である。松江市で課税されない人は、未成年者、障がい者、寡婦又は寡夫で前年中の合計所得金額が125万円以下(給与所得者の年収に直すと204万4千円未満)とされている⁹⁾。この松江市の非課税世帯数は、平成24年19,636世帯

から平成27年20,986世帯へと、微増傾向となっている。全世帯数に占める市町村民税非課税世帯の割合も、平成24年22.9%から平成27年24.0%へと増加傾向にある。このように、松江市の市町村民税非課税世帯数は平成27年2万世帯を超えて、税制上の低所得者は増える傾向にあることが分かる。

表4 松江市の市町村民税非課税世帯の状況

	全世帯数	非課税対数	非課税世帯数/全世帯数(%)
平成24年	85,470	19,636	22.9
平成25年	86,070	20,037	23.3
平成26年	86,695	20,274	23.4
平成27年	87,492	20,986	24.0

出所：松江市政策部政策企画課政策統計係提供資料より作成。

注1：9月末のデータである。

注2：課税対象者は、集計対象年月末に松江市に住民票があった者(外国人で構成される者のうち、

「個人住民税が時課税である者」、「扶養者で個人住民税が発生しない者」のいずれかに該当する世帯である。

注3：未申告者、租税条約対象者を1人でも含む世帯は、集計の対象にならない。

注4：松江市に課税者のいない者、生活保護制度の該当者であることから住民税が全額免除になった者は崇敬の対象に含まれない。

3. 多重債務者

低所得は多重債務問題にもつながる。しかも、多重債務は自殺、家庭崩壊等と本人や家族等に大きな影響を与えている。そこで、多重債務者の数を、消費生活センターに寄せられている相談件数から見てみよう。消費者金融等からの借入れのほか、返しきれない債務を抱える債務者も多く、このような人たちも含めて「多重債務者」と総称している。多重債務者は、借金の問題以外にも種々の問題を抱えており、その中でも代表的なものとして失業・低所得等の貧困問題が挙げられる。したがって、多重債務問題の解決に向けた取組みは、貧困問題への対策でもあり、社会的に重要な取組みの一つと言える¹⁰⁾。

表5は相談者の居住する島根県の市町村別相談件数の推移を示している。近年、島根県のすべての市町村で多重債務に関する相談件数は顕著に減少している。松江市では平成23年64件から平成26年47件へと減少した。浜田市では平成23年10件から平成26年4件、出雲市では平成23年25件から平成26年18件へと減少している。その要因としては、多重債務問題に対応するため、政府は、平成18年、多重債務の原因となる高金利の是正や、借りすぎ防止のため、年収の3分の1を超える借入を禁止する総量規制の導入等、貸金業法の改正等を行い、貸金業法改正(平成22年6月18日に完全に実施された)等により、状況に一定の改善がみられたことがある。

一方で、引き続き、多重債務問題に直面する多くの人がいることも事実であり、このような人々に対する対策が重要となる。そのため、多重債務に陥った債務者を早期に相談窓口へ導き、多重債務の問題の解決方法を見出し、さらには、再び多重債務に陥らないように、生活再建のための支援等を行うなど、総合的な多重債務者対策が極めて重要となる。消費生活相談窓口(多重債務相談含む)には、生活困窮者やその予備軍を早期に発見、つまり税滞納・失業・

自殺等を予防する機能も備わっていることから、生活困窮者自立相談支援機関との一体的な運用が必要である。

表5 多重債務に関する島根県内市町村別相談件数

市町村名	多重債務相談件数			
	H23年	H24年	H25年	H26年
松江市	64	46	41	47
浜田市	10	2	5	4
出雲市	25	24	11	18
益田市	13	3	5	7
大田市	10	6	9	2
安来市	15	6	4	3
江津市	4	5	2	3
雲南市	22	10	12	2
奥出雲町	2	2	0	1
飯南町	0	1	0	0
川本町	1	1	1	1
美郷町	3	2	1	0
邑南町	2	1	2	0
津和野町	3	2	1	0
吉賀町	2	2	1	0
海士町	1	0	0	0
西ノ島町	1	0	0	0
知夫村	1	0	0	0
隠岐の島町	2	2	1	1
県外	3	0	0	2
不明	11	9	5	3
合計	193	122	100	94

資料：島根県環境生活部環境生活総務課消費と暮らしの安全室、島根県消費者センター「一年のあゆみ」より作成。

注：不明は、居住地を教えてもらえないケース、島根県までは教えてもらえても市町村名を教えてもらえないケースが含まれる。

4. 孤立の問題

1) 孤独死・孤立死

以上に見てきた基礎的統計以外に、「生活困窮者像」を把握できる数字として、孤立状態にある人の数を示す。孤立状態にある人びとをどう見つけ出し、どうアプローチするのか、家計が苦しくなって交際費が縮小するとどうなるだろうか。親族ネットワーク、地域ネットワークの希薄化が進むのは容易に想像できるだろう。その最も深刻なケースが孤独死・孤立死であろう。

孤独死・孤立死は厚生労働省の統計では、「診断名不明確及び原因不明の死亡の中の立合者のいない死亡」と定義されている¹¹⁾。表6は山陰地域の孤独死の推移を示している。全国の孤独死は1999年男女計665人から2014年に男女計2,251人に激増している。一方、鳥取県の孤独死

は1999年男女計6人から2014年に1人に減少している。また、鳥根県の孤独死は1999年の男女計4人から2012年に4人、2013年に4人、2014年に7人と、大きな変化は見られない。このように、全国の孤独死は増加傾向にあるが、鳥根県及び鳥取県では増加傾向は見られず、低い水準を維持している。

表6 孤独死の年次推移

	1999年			2000年			2001年			2002年		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
鳥根県	1	3	4	3	6	9	7	3	10	2	1	3
鳥取県	3	3	6	6	0	6	2	0	2	3	1	4
全国	496	169	665	734	293	1027	949	305	1254	849	280	1129
	2003年			2004年			2005年			2006年		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
鳥根県	2	1	3	6	0	6	4	2	6	5	0	5
鳥取県	3	4	7	6	0	6	1	1	2	5	3	8
全国	741	231	972	874	270	1144	926	285	1211	1013	305	1318
	2007年			2008年			2009年			2010年		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
鳥根県	2	4	6	4	1	5	5	2	7	4	4	8
鳥取県	4	1	5	5	1	6	7	4	11	8	3	11
全国	1,287	345	1,632	1,576	466	2,042	1,569	453	2,022	1,951	553	2,504
	2011年			2012年			2013年			2014年		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
鳥根県	10	3	13	3	1	4	1	3	4	4	3	7
鳥取県	6	5	11	6	3	9	1	1	2	1	0	1
全国	1777	527	2304	1622	465	2087	1851	520	2371	1740	511	2251

資料：厚生労働省、人口動態調査より作成。

2) ひきこもり

孤独死以外に孤立の問題として、ひきこもりの状況を示す。鳥根県のひきこもりの実態について、鳥根県健康福祉部が実施した「ひきこもり等に関する実態調査報告書」より見てみよう¹²⁾。調査は無作為抽出で選んだ家族に直接調査を行ったわけではなく、民生委員らにアンケートを行うことによって、より実勢に近い数を拾うことをねらったものである。

調査では、鳥根県の「ひきこもりの状態の方等」を以下のように定義している。①仕事や学校に行かず、かつ家族以外の人との交流をほとんどせず、6カ月以上続けて自宅にひきこもっている状態の方、②仕事や学校に行かず、かつ家族以外の人との交流はないか、時々買い物などで外出することがある方、③無業者や非行など、民生委員、児童委員の人からみて心配な方、家族等から支援などについて相談があった方である。全国的なひきこもりの定義について、「他者と交わらなければ、夜中にコンビニへ行って、立ち読みして帰ってくるのは、引き

こもりの中の行為と考えるとよい」との解説もある¹³⁾。

表7の通り、島根県におけるひきこもり状態の人数は、総数で1,040人と報告されており、年代別では40代229人(22.0%)で最も多い。次いで30代219人(21.1%)、50代177人(17.0%)、20代164人(15.8%)、60歳以上115人(11.1%)、10代70人(6.7%)の順となっている。男女別では、すべての年代で男性の割合が大きく、40代、50代で特にその割合は大きくなっている。男性の年代別のひきこもりの割合は、10代51.4%、20代69.5%、30代75.8%、40代79.0%、50代85.3%、60歳以上67.0%となっている。このように、島根県では40代の男性のひきこもりが最も多く、ひきこもりが長期化、高齢化している実態が伺える。

ひきこもりの状態に至った経緯は、「本人の疾病・性格など」292人、「就職したが失業した」210人、「不登校」190人、「家族や家庭状況」136人、「就職できなかった」75人、「わからない」312人、「その他」40人となっている¹⁴⁾。本人の疾病・性格や家庭環境を背景に、学校教育の場や就職、失業等をきっかけにひきこもりの状態に至っている実態がうかがえる。

表7 島根県のひきこもりの実態

	10代	20代	30代	40代	50代	60歳以上	不明	計
男女計(人) (%)	70 (6.7%)	164 (15.8%)	219 (21.1%)	229 (22.0%)	177 (17.0%)	115 (11.1%)	66	1,040
男	36	114	166	181	151	77	-	725 (69.7%)
女	34	50	53	48	26	38	-	249 (23.9%)

出所：島根県健康福祉部「ひきこもり等に関する実態調査報告書」(平成26年3月)より作成。

Ⅲ. 島根県の生活困窮者自立相談支援事業の現状と課題

複合的な課題を抱える生活困窮者に対し適切な支援を行うためには、当該地域の生活困窮者像に接近するとともに、支援のニーズや課題について把握することが必要になる。そこで、島根県の生活困窮者自立相談支援事業に携わる相談支援員・職員に対してアンケート調査を実施することで、同事業の支援ニーズや課題を探ることとした。

1. 調査に係る基礎データと回答者の属性

調査の対象は、島根県の「平成28年度生活困窮者自立相談支援人材養成研修」の参加者(40名)である。参加者は島根県内19自治体の生活困窮者自立相談支援事業に携わる相談支援員・職員である。調査方法は、当日の研修資料と一緒に研修開始前にアンケート用紙を配布し、休憩時間等を利用して記入してもらい、研修終了後に回収した。調査期間は、2016年8月9日である。アンケート用紙の回収数は33件で、回収率は82.5%であった。

質問項目は、回答者の属性、生活困窮者自立相談支援事業に係る課題・要望、生活困窮者自立相談支援事業に従事する職員・相談支援員の業務等である。集計は調査票の各項目の集計結果を、単純集計及び自由回答記述一覧等によって示している。単純集計表は、回答者の属性の集計である。自由回答記述は、自由回答を分類し、記述する。

回答者の所属は、自立相談支援機関（直営）8人（27.6%）、自立相談支援機関（委託）18人（62.1%）、その他（委託元市町村職員）3人（10.3%）、無回答4人となっている。職種は相談支援員が16人（51.6%）、主任相談支援員5人（16.1%）、就労支援員4人（12.9%）、その他10人（32.3%）となっている。その他10人は委託元市町村・福祉事務所職員、委託先社会福祉協議会等の職員である。所属の従事者数は、3人が8人（29.6%）、4人が7人（25.9%）、2人が4人（14.8%）、7人が2人（7.4%）、1人が1人（3.7%）、12人が1人（3.7%）、14人が1人（3.7%）、無回答6人となっている。従事者数が3人あるいは4人体制の自立相談支援機関が5割以上を占める回答となっている。

2. 「自由記述」で出された生活困窮者自立相談支援事業の現状と課題

質問項目に対する自由回答記述は、以下の通りである。

2.1 生活困窮者自立相談支援事業について

2.1.1 生活困窮者自立支援制度・生活困窮に係る行政について課題であると感じていること、あるいは今後の制度改正に向けて要望（自由記述）

この自由記述には7件の回答が寄せられた。ここでは7件の回答を課題であると感じていることと要望に分類したうえで、一つひとつの回答を記載する（重複回答有）。

①課題であると感じていること（6／7件）

- ・一連の実務につながらない。
- ・実態として設置主体である市から社協へ丸投げされている。
- ・生活困窮者自立相談支援事業を社協に委託しているが、生活保護の相談窓口と別の窓口であるため、相談内容によって、相談者が行き来してしまうケースがある。
- ・相談件数が少なく、広報、周知不足を感じている。
- ・小さな町だと社会資源が少ないため、相談があっても解決方法が見つからない。就労で解決できるなら他町村へ転居した方がすぐに仕事は見つけられると思う。
- ・行政の窓口（福祉課、福祉事務所含む）がまだ制度を熟知していない。

以上の課題については、担当課以外のすべての行政部署、関連機関に制度の認知を徹底するとともに、地域住民に制度を知ってもらうために、いっそうの普及啓発をする必要があると考えられる。また、委託の場合には自治体と委託先との実務面での連携を強化し、たとえば、生活保護制度と生活困窮者自立制度の間を行き来するなかで「制度の狭間」に陥ってしまうことのないよう、包括的な支援の体制を確立することが必要になると思われる。制度の実施主体について、町村部（郡部）の離島、中山間地域等では一連の相談支援につなげるための社会資源を充実することには限界があり、都道府県と周辺の自治体との圏域での連携が課題になると思われる。

②要望（3／7件）

- ・大手企業、農業、林業、漁業との連携を図り、出口（雇用）を創出してほしい。
- ・公営住宅の入居要件の緩和。
- ・行政窓口でもう少し本人の主訴をきいてから、生活困窮者自立支援機関につないで欲しい。（話しをきいたら、行政窓口で対応すべきケースも時にあり）事前に照会の電話連絡も欲しい。

要望については、就労場の確保が指摘されている。雇用・労働行政はもちろん、障がい保健福祉施策、地域福祉施策、多重債務者対策、住宅施策など、幅広い分野と連携する必要性も指摘されている。

2.2 生活困窮者自立相談支援事業に従事する職員・相談支援員の業務について

2.2.1 自立相談支援機関の相談窓口配置に配置されていれば良いと考える職種・専門職、その理由（自由記述）

配置されていれば良いと考える職種・専門職として19件の回答が寄せられた。ここでは回答を代表的な職種・専門職に分類したうえで、一つひとつの回答を記載する。また、理由を抜粋したものを記載している（複数回答有）。

それらを読むと、生活困窮者の抱える課題を解決に導き、自立に向けた支援を提供するためには、様々な専門職の活用と多様な支援メニューが必要であることが指摘されている。特に、ひきこもりの人や精神疾患を抱える人の専門的な相談支援を行うために、専門職の配置が必要であると感じている相談機関が多い。

①心理カウンセラー（精神の専門職）（8／19件）

- ・専門的知識が多く求められるため。
- ・ひきこもりの人などのメンタルヘルスケア。
- ・カウンセリングが必要な人が多い（家族も含めて）。
- ・ひきこもりや精神疾患等の相談対応のため。

②弁護士（法律専門家）（5／19件）

- ・法律関係はうといたため。

③社会福祉士（3／19件）

- ・多問題を抱える人が多く、幅広い知識が必要。
- ・社会福祉士のような異動のない専門職。現在、行政職員が相談員等をしているので、人事異動があると人間関係作りや人材養成も最初からやり直すことになる。
- ・専門的知識が多く求められるため。

④ファイナンシャルプランナー（2／19件）

⑤就労支援専門員（就労関係の専門職）（2／19件）

- ・求職、転職を考えて来られる方が割と多いから。

- ・職場とのパイプを持つ人材が必要。
- ⑥保健師（2／19件）
 - ・専門的知識が多く求められるため。
- ⑦年金関係（1／19件）
 - ・繰上げ受給等をしたほうがよいかどうかの判断が現場ではなかなか難しい。
- ⑧教育職（1／19件）
 - ・学習支援が必要な若者が多い。
- ⑨その他（1／19件）
 - ・本来、嘱託ではなく、正規職員の配置で実施すべき。

対象者の属性、なぜ生活困窮に陥っているのかが多様であること等、生活困窮の多様性、複雑性ゆえに、専門的な相談が求められることが多く、相談に応じた多様な専門職の配置が望まれている。特に、精神疾患やひきこもりの方との面談では専門的知識や配慮が求められることが多く、精神保健福祉の専門職配置が望まれている。

2.2.2 他機関へのつながりの中で、どこにつなぐ場合が多いか（自由記述）

この自由記述には22件の回答が寄せられた。ここでは回答をいくつかのグループに分類する（複数回答有）。他機関へのつながりについては、福祉事務所が最も多い。次いで、ハローワークとなっている。

- ①福祉事務所（生活保護係）（10／22件）
- ②ハローワーク（9／22件）
- ③社会福祉協議会（4／22件）
- ④その他（7／22件）
 - ・法テラス
 - ・居場所（社会参加）
 - ・アルバイト的なところ
 - ・役場健康福祉課
 - ・地域包括支援センター
 - ・子育て支援
 - ・民生融資

生活困窮者自立支援制度における他制度・他機関との連携については、生活保護へのつながり、生活保護脱却後の連続的な支援、ハローワークとの連携が多くなっていることが分かる。

2.2.3 どの機関へのつながりが難しいか（自由記述）

本設問には11件の回答が寄せられている。地域の社会資源に偏りがあるなかで、地域によって就労・参加の場の出口までつなげることの難しさが指摘されている。

①就労斡旋機関・ハローワーク（3／11件）

・ハローワーク、サポステなど就労の段階までなかなかつなげることができない。その前段階で社会参加ができにくい。

②病院・医療機関（2／11件）

・医療機関（精神科）

③その他（6／11件）

・離島なので近隣にない機関にはつなぎにくい。

・障がい者相談事務所等（手続有無）

・家庭相談室

・生活保護

・市の行政

・弁護士

他制度・他機関との連携の難しさについては、ハローワークや地域若者サポートステーションなどの雇用・労働行政はもちろん、ひきこもりの人に対しては社会とのつながりのきっかけになる場への参加や制度の利用に苦慮しているのが現状である。生活困窮者を自立相談支援機関につなぐことにより、就労や社会参加につなげていくことが必要であり、そのためには、社会資源の整備と他制度との連携を進める必要があると思われる。

2.2.4 地域にあればよい、必要であると感じている社会資源（自由記述）

この自由記述には16件の回答が寄せられた（複数回答有）。その多くは雇用の場や就労訓練の場に関するものであり、相談を出口につなげるための社会資源に対する強い必要性が指摘されている。また、就労につなぐ前段階である社会参加につながる居場所についても必要性が訴えられている。さらに、シェルターや依存症対応の場等、専門的かつ特別な配慮が必要な機関の充実も指摘されている。以下に具体的な記載を紹介する。

①雇用の場、中間就労、就労訓練機関（10／16件）

・雇用、雇用の場

・就労支援A

・就労体験できる場

・市の若者サポートステーション

・内職、アルバイト的な仕事

・ハローワーク（職業紹介所）

・職場体験企業

②居場所（3／16件）

・くつろげるところ

・ひきこもりの人が出かけられる場所

- ・ひきこもり等に対応した居場所
- ③シェルター（2／16件）
- ④その他（4／16件）
 - ・依存症対応
 - ・住居がない方への施策
（公的住宅の空部屋の利用、雇用促進住宅の行政買い上げ等）
 - ・入居債務保証事業（保証人がないためアパートに入れない方も多い）
 - ・一時生活支援事業（緊急で住まいがない方にも対応できる）

先にも述べたが、雇用の場や就労訓練の場、就労につなぐ前段階である社会参加につながる居場所の確保が期待されている。また、シェルターや依存症対応の場等、専門的かつ特別な配慮が必要な機関・制度が必要であるとの指摘についても注目が必要である。

2.2.5 相談者との初期面接において困ること（自由記述）

本設問には14件の回答が寄せられている。相談者側と相談員側の要因に分類したうえで、一つひとつの回答を記載する（重複回答有）。それらを読むと、相談者の思いに応えながら、適切な支援につなげていくための入口となる相談場面において、相談者と信頼関係を構築することや、支援の方向性を決めることに苦慮している現状がある。

①相談者側の要因

- ・本音を語らないので、支援の方向性がなかなか決まらない。
- ・主訴が明確でない。
- ・最初からすべてを話してもらえない。

②相談員側の要因

- ・精神疾患・知的障がいを持っておられる方への対応の仕方がよくわからない（2件）。
- ・うまく主訴を捉えられない（2件）。
- ・信頼関係の構築（2件）
- ・貸付をしたほうがいいのかどうかの判断が難しい。
- ・相談員の知識不足
- ・本人と面談が成立しにくい。家族の支援が多い。
- ・家計の内容が分かるものを持ってきてほしいと言う時。
- ・生活困窮者自立相談支援制度を分かりやすく説明できない自分。
- ・情報を聞くのに時間がかかる。
- ・緊急的な対応で終わってしまうことが多い。

相談者との信頼関係の構築に苦慮している状況が伺える。個々の生活困窮者、生活に困窮している家族の有する状況、背景は様々であり、かつ多くの要素が複雑に絡み合っている。こうした生活困窮者は、これまでの経験の積み重ねの中で自己肯定感や自尊感情を失っていること

も多いであろう。こうした対象者に対しては、相談場面では寄り添いながら支援を行うことが必要であり、信頼関係の構築が可能となる相談体制を検討する必要があると言える。

2.2.6 相談支援過程で困っていること、課題等（自由記述）

本設問に対し、17件の回答が寄せられたが、それらを分類すると「①相談者側の要因」に関するもの6件、「②支援が進まない」に関するもの6件、「③相談員の能力・知識、相談支援機関の体制」に関するもの4件、「④相談件数が少ない」に関するもの3件、「⑤面接日等の調整」に関するもの1件、「⑥その他」2件等が挙げられる（複数回答有）。

①相談者側の要因（6／17件）

- ・精神の受診、入院拒否により、生活保護が受けられない。
- ・知的障がいのある方やそのような方の相談で、どこまで理解いただいたか。
- ・本人の改善したい、という気持ちの持ちよう（やる気のない人に支援しても前進しない）。
- ・本人が相談に来なくなったケースのマネジメント。
- ・ひきこもりが多いこと。支援は社会参加からになる。
- ・面談ができない（来所願えない）。訪問を断られる。

②支援が進まない（6／17件）

- ・転職の際には、生活の安定を目標にしているが、長く続か見通しが立たず、なかなか支援が進まない。
- ・支援の出口がみつけにくい。
- ・プランについてサインがもらえない（頻繁に面談ができない）。
- ・支援のおわりが分からない。
- ・なかなか家計の用途全容について教えてもらえない。
- ・とりあえず社協の緊急小口資金の貸付金があるが、それがなくなるまでに就職できなかった場合のつなぎの資金がなんとかならないか。

③相談員の能力・知識、相談支援機関の体制（4／17件）

- ・相談員が1人なので、ちょっとしたことで相談しあえる仲間がほしい。
- ・見立てが不十分。時間がない。
- ・インテーク、アセスメント能力
- ・組織内の体制（職員が1人で抱え込んでしまうという状況がある。他の業務との兼務のため、本所の専門部署の職員と同じようなスキルがなかなか身につかない。）

④相談件数が少ない（3／17件）

- ・小さな町のため相談件数はほぼ無い。アウトリーチを考えても、顔が見えるため相手は良い迷惑と思われ、信頼関係は築けない。本当に困窮している人はいないのか困っている。
- ・相談件数が少ない。経験、実績につながらない。
- ・相談に来る人が少ない。この制度が周知されていない（行政の責任？）。

⑤面接日等の調整（1／17件）

- ・面接時間の調整（本人が就労中のため、土、日、休日しか会えない）。
- ⑥その他（2／17件）

- ・税金の滞納者（関係課と板ばさみで少し苦しい）
- ・就労支援も本人が希望しなければそっとしておいてもいいのか。

先にも述べたように、相談場面では精神疾患やひきこもりの人への相談支援に苦慮しているのが現状である。また、相談者の「出口」、ゴール、支援の目標をどこに設定するかも課題である。ひきこもりの人には、就労支援の前に何らかの形で社会参加につながる場やきっかけが必要になる。そうした社会資源は地域において決して十分とは言えない。離島にある自立相談支援機関では、この問題が指摘されている。ただし、この問題は離島に限らず中山間地域等の規模の小さな自治体における共通の問題であると考えられる。また、規模の小さい自治体では、アウトリーチの難しさもある。たとえば、同じ地区等の顔見知り勤務する相談機関や行政機関に、家庭の内情をさらけだすような経済的な相談を持って行きにくい現状がある。生活保護の相談も同様であろう。小規模自治体については、生活困窮に関する相談窓口の工夫が必要ではないだろうか。

おわりに

本稿では、島根県を研究対象として、「支援の対象とするべき生活困窮者像」を検討するとともに、生活困窮者自立相談支援事業の取組みの現状と課題を明らかにした。これに併せて、島根県におけるより効果的な生活困窮者の自立支援を進めるための支援の方向性を検討する。

島根県の生活保護の受給者を世帯類型別にみると、「障がい者世帯」と稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」の割合が、全国とくらべ高い水準にある。また、松江市の市町村民税非課税世帯数は平成27年2万世帯を超えて、全世帯に占めるその割合は増える傾向にある。島根県の30代、40代のひきこもり状態にある人数は、平成26年3月時点448人と、30代、40代がひきこもり状態にある人数の43.1%を占めている。このように、島根県では、稼働年齢層と考えられる者に支援ニーズが多いという特徴が明らかになった。

この稼働年齢層と考えられる者に対する支援としては、就労支援が重要な視点になるが、島根県内の生活困窮者自立相談支援事業に携わる相談支援員・職員へのアンケート調査からは、相談があっても就労の場をはじめとする地域の社会資源が十分でないため解決方法が見つからないという課題や、支援につなげるための雇用の場や住宅の確保への要望を反映した意見が寄せられている。また、他機関への連携の実態では、福祉事務所（生活保護係）とハローワークとの連携が圧倒的に多いが、ハローワークとの連携が難しいという意見も多く寄せられている。その要因としては、雇用の場や就労訓練の場、就労につなぐ前段階の社会参加につながる居場所が整備されていないとの意見が寄せられており、地域の連携先、社会資源が十分でないことが考えられる。「相談者との面談」や「相談支援過程で困っていること」については、複合的かつ専門的な介入を必要とする問題を抱える相談者に対する面談や相談支援の難しさなど、意見が寄せられている。そのため、「相談窓口配置されていれば良いと考える職種」と

して、精神保健や就労支援等の専門職の配置が要望されている。

以上のことから、小規模自治体を中心に単独での中間的就労の場や社会参加の場の整備への対応が困難なケースもあり、都道府県や近隣自治体との連携による柔軟な対応が迫られていることが明らかになった。同制度においては、アウトリーチによるニーズ発見やニーズ把握、伴走型の支援や就労支援、住民の制度理解と取り組みへの参画などが不可欠であり、支援対象者の生活圏域である身近な町村部において、自立相談支援機関と行政や関係機関とが緊密に連携して取り組みを行うことが必要である。

ただし、就労の場・社会参加の場づくりや専門的な支援の導入、新たな社会資源づくりなどは単独の町村単位では難しいとも考えられることから、従来の生活保護行政における実施体制にとどまらない広域圏での新しいネットワークづくりや地域づくりを図ることが強く求められる。各自治体の強みを活用した広域連携の形成と、都道府県と自治体あるいは市町村間での連携・役割分担を進めることができる制度の運用が課題といえよう。

生活困窮者自立支援法が施行されてから2年目を迎えたが、それはまだ緒に就いたばかりであり、鳥根県の各自治体でも、さらに広がりのある取組に向けて着実に進んでいく必要がある。今後は、自治体での運用実践を通じて、フィードバックを図り、次期制度改正に向けて制度を見直していく必要がある。そのためにも、各自治体の生活困窮者の実態に関わる問題について、引き続き検討を積み重ねていくことを課題としたい。

【付記】

平成28年度生活困窮者自立相談支援人材養成研修の参加者の皆様には、研修でお疲れのところアンケート調査の回答にご協力をいただき、ありがとうございました。ここに付して御礼申し上げます。なお、本稿のアンケート調査結果は、「生活困窮者自立相談支援事業に関するアンケート調査 調査結果報告書」の一部である。

本研究は、鳥根大学萌芽研究プロジェクト「山陰地域の生活課題解決に向けたアプローチ方法の探求と構築」の研究成果である。

【注】

¹⁾ ワーキングプアの定義は曖昧であるが、平成23年、厚生労働白書、p108によると、就業していても、派遣労働、パートタイム労働等の非正規労働に従事する者で、これまでの日本型雇用による生活の保障を受けられず、社会的な地位も確保できない。その上、相対的に給付が手厚い被用者年金、被用者保険の対象から外れることもある者としている。

²⁾ 厚生労働省は、ひきこもり施策の中で、「ひきこもり」を次のように定義している。「仕事や学校に行かず、かつ家族以外の人との交流をほとんどせずに、6か月以上続けて自宅にひきこもっている状態」を「ひきこもり」と呼んでいる。「ひきこもり」は、単一の疾患や障害の概念ではなく、様々な要因が背景になって生じる。ひきこもりのいる世帯数は、約32万世帯とされている。

³⁾ 鳥根県地域福祉課の提供資料による。

⁴⁾ 厚生労働省、平成26年被保護調査による。

- ⁵⁾ 島根県は平成26年度、全国は平成28年3月分の被保護調査による。
- ⁶⁾ 島根県は平成25年度、全国は平成27年11月の実績である。
- ⁸⁾ 小林成隆、西川義明、わが国における低所得者の定義をめぐって～市町村民税非課税世帯という基準の妥当性～、名古屋文理大学紀要第10号、2010、27。
- ⁹⁾ 松江市財政部市民税課 <<http://www1.city.matsue.shimane.jp/hoken/zeikin/kojinjuuminzei/sikumil.html>> (最終アクセス2016/08/31)
- ¹⁰⁾ 金融庁、多重債務者相談の手引き <<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/20110831-1/01.pdf>> (最終アクセス2016/08/31)
- ¹¹⁾ 厚生労働省、人口動態調査による。
- ¹²⁾ <<http://www.pref.shimane.lg.jp/kenpukusomu/index.data/hikikomori-jittaityousa.pdf>> (最終アクセス2016/08/31)。
- ¹³⁾ 内閣府「ひきこもりに関する実態調査」 <http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/hikikomori/pdf_index.html> (最終アクセス2016/08/31)
- ¹⁴⁾ 島根県健康福祉部『ひきこもり等に関する実態調査報告書』平成26年3月による。

【参考文献】

- 稲葉剛 (2016) 『生活保護から考える』。
- 垣田裕介 (2016) 「社会政策における生活困窮者支援と地方自治体」『社会政策』7 (3), pp.41-55。
- 川崎孝明 (2016) 「地方自治体における生活困窮者自立支援制度の実施状況と今後の課題～自立相談支援事業の直営・委託方式に関する事例観察を踏まえて～」『社会関係研究』21 (2), pp.79-99。
- 駒村康平 (2016) 「現代社会における生活困窮者自立支援制度の役割と意義」『自治実務セミナー』pp.3-5。
- 田畑洋一 (2016) 「ドイツの最低生活保障と就労支援」『週刊社会保障』No.2862, pp.50-55。
- 西田和弘 (2016) 「ひきこもり支援と社会保障法」『週刊社会保障』No.2874, pp.48-53。
- 村尾政樹 (2016) 「世代を超えた困りごとの連鎖」『月刊福祉』4月号, pp.28-30。

A study for promotion of supports for the independence of needy persons in Shimane prefecture

MIYAMOTO Kyoko

(Faculty of Law & Literature, Shimane University)

[Abstract]

In this study, covering Shimane Prefecture, “model of needy persons who should be support target” were examined, as well as the current situation and challenges faced by the consultation and support program for the independence of needy persons were clarified. In addition, the direction of the supports was examined to promote more effective supports for the independence of needy persons in Shimane Prefecture. As a result, it was indicated that in Shimane Prefecture persons who are considered to be in the workforce age group have a greater need for support. Furthermore, in some cases, mainly small municipalities had difficulties to provide by itself opportunities for preliminary work experience toward regular work and social participation. Therefore, it was also clarified that such municipalities are under pressure to deal with this issue flexibly in cooperation with the prefectural government and neighboring municipalities.